

## 気候変動枠組条約第23回締約国会議の際の議員会議派遣参議院代表団報告書

団 長 参議院議員 羽生田 俊  
同 横山 信一  
同 行 環境委員会調査室首席調査員 金子 和裕  
会議要員 国際会議課 外川 裕之

気候変動枠組条約第23回締約国会議の際の議員会議(以下「議員会議」という。)は、2017年11月12日(日)、ドイツ連邦共和国ボンのボン大学会議場において、IPU、フィジー議会及びドイツ連邦議会の共催の下、51か国、2の準加盟員(国際議員会議)及び6のオブザーバー(国際機関等)から162名の議員の参加を得て開催された。なお、米国からは国会議員の参加はなかったが、同国の州議会議員がオブザーバーとして参加した。

参議院代表団は、衆議院議員1名と共に日本国会代表団(団長・北川知克衆議院議員、副団長・羽生田俊議員)を構成し、議員会議に参加した。

議員会議は、気候変動枠組条約第23回締約国会議(COP23)の主要事項及び方向性に関する情報の入手、パリ協定の確実な履行に向けた方策についての議論を行うこと等を目的として開催された。

### 1. 会議開催前の準備(成果文書案に対する修正案提出)

今次会議の共同報告委員であるベーベル・ヘーン前ドイツ連邦議会議員及びニア・セルイラトゥ・フィジー議会議員により成果文書案が作成され、事前に加盟国議会に送付された。

同成果文書案には、パリ協定の内容と整合性を欠くものも含まれており、またパリ協定からの離脱を表明した米国に関する内容が含まれていなかったことから、日本国会代表団は、正確性を期すための文言修正のほか、米国の関与の重要性及びその残留に向けた働きかけの必要性に関する文言の追加など、9件の修正案を事前に提出した。

### 2. 議員会議の概要

#### (1) 開会セッション

今次会議の共同議長であるチコ・ファタフェヒ・ルベニ・フィジー議会議長及びクラウディア・ロート・ドイツ連邦議会副議長、ガブリエラ・クエバス・バロンIPU議長、アブドゥルハキム・ベンシャマシュ・モロッコ参議院議長、特別ゲストとして、ジョサイア・ヴォレンゲ・バイニマラマ・フィジー首相・COP23議長及びパトリシア・エスピノサ国連気候変動枠組条約(UNFCCC)事務

局長が概要以下のとおり発言を行った後、参加議員が発言を行った。

(イ) バイニマラマ・フィジー首相は、COP23ではパリ協定を踏まえ各国が野心を持って気候変動対策に取り組むためのルール作りを行っているが、COP23の議長国として、フィジーのブラ（命）の精神とタラノア（伝統的な議論の場）の対話を通じて実質的な議論を推進するとした。また、フィジーでは政府と市民や民間セクターなどが連携して解決策を見出すプロセスが重視されているとし、気候変動の問題でも様々な主体の連携が重要であるとした。さらに、参加議員に対して、気候変動はエネルギー、インフラ、環境汚染など様々な問題に関係するが、リーダーシップを発揮し、変化を呼び起こす媒体となることを訴えた。

(ロ) エスピノサUNFCCC事務局長は、まず、パリ協定が発効してからこの1年間で協定を批准した国は169か国に及んでおり、多国間の交渉で例のないことを指摘し、各国の努力を評価した。また、COP23では気候変動対策について、全ての国が高いレベルの野心を持って議論すべきであり、様々なセクターが関与してパリ協定を前進させなければならないことを強調した。そして、参加議員に対して、パリ協定を具体的な行動に移すために、法律的なガバナンスの枠組みをつくり、もって、各分野での変革の基礎とすることを求めた。これにより、気候変動対策と持続可能な開発とを両立することができるとした。

(ハ) ルベニ・フィジー議会議長は、気候変動対策には政府レベルでの国際的な連携と様々なセクターの協力が必要であるとの議論に賛同を示す一方、議員も気候変動対策の責任を有し、連携の一部となることの必要性に言及した。そして、能力開発に差のある先進国と途上国がパリ協定の共通目標に向かって協力することは重要であり、議会間においてもIPUを通じて協力する必要があるとした。

(ニ) ロート・ドイツ連邦議会副議長は、パリ協定において真に重要なことは実行に移すことであるが、全ての国が取り組むに当たっては、社会的な不平等の影響を最も被っている国や気候変動の影響を抑制する能力が最も低い国などに支援を行うことが必要であり、公平の視点が重要であることを強調した。そして、立法者は自分たちの責務として、こうした国などの利益が気候変動により失われないうよう行動すべきことを訴えた。

(ホ) クエバスIPU議長は、IPUにおける気候変動に関する議会の行動計画の採択により、各国議会は気候変動の問題に対して立法的な対応をしなければならないことを確認したとした。一方、制定した法律をどのように実行に移してい

くか、そして、政府の行動をどのように監視していくのかが課題となることを指摘した。

(へ) ベンシャマシュ・モロッコ参議院議長は、アフリカの議員はマラケシュでのCOP22を契機に気候変動問題への取組を活発化させているとし、10月にアフリカ連合、全アフリカ議会などによる気候変動に関する会議で採択された宣言の内容を報告した。これを成果文書に盛り込めば、アフリカでの気候変動に関する立法化のためのロードマップになることを強調した。

なお、開会セッション後に予定されていた特別ブリーフィング「パリ協定を前進させる」は、時間の都合により開会セッションに統合される形で行われた。

## **(2) 対話型パネルディスカッション「低炭素経済：立法者の役割は何か」**

ジョン・プレスコット欧州評議会議員会議(PACE)議員(気候変動とパリ協定の実施に関する報告委員)がモデレーターを務め、パネリストとして、ディルク・メスナー・ドイツ開発研究所所長及びアリーナ・アヴェチェンコヴァ・ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス・グランサム気候変動・環境研究所首席研究フェローが概要以下のとおり発言を行った後、参加議員が発言を行った。

(イ) プレスコット議員は、パリ協定の締約国はパリ協定に従って温室効果ガス排出量の削減に関する目標を立法化しなければならないことを指摘した。また、立法者は各締約国がパリ協定をどのように実行に移しているかを監視しなければならないとし、マラケシュやボンでのCOPはこのための機会であることを強調した。そして、低炭素社会に向けて政府に行動を働きかけることが立法者の役割であることを訴えた。

(ロ) メスナー所長は、低炭素社会への移行は可能ではあるが、気候変動の重大性を踏まえ迅速に行う必要があると、気候変動の様々な要因を低炭素化の方向に転換することの重要性を説明した。特に各国のNDC(自国が決定する貢献)はパリ協定の2℃目標の達成に必要な温室効果ガス削減量の40%に過ぎないことを踏まえ、各国は石炭脱却の戦略を取る必要があるとし、そのための投資の費用は世界のGDPの約5%相当であることを強調した。また、脱炭素は不平等や貧困を解決しなければ実現できないとし、そのためには正義と国際協調が必要であるとした。最後に、文明は大きな紛争や戦争により方向性を変えてきたが、地球システムの変革は後戻りできない問題であるとし、方向性を今変えなくてはならないことを訴えた。

(ハ) アヴェチェンコヴァ首席研究フェローは、自ら属する研究所の調査によれば、気候変動関連の法律はCOP15以降増加しているが、その多くがエネルギー関連であり、農業や土地利用の変化については対応している例がまだ少なく、温室効果ガス排出量と排出由来となっているセクターとのミスマッチ、ギャップが生じていることを指摘した。そして、パリ協定に関して、各国は野心的な削減目標を立法化すること、これを効果的に実施する制度的な仕組みを整備すること、2℃目標とのギャップを埋めるため長期にわたって約束を担保することの3つを行うことが重要であるとした。

(ニ) これらパネリストの発言の後、北川知克衆議院議員は概要以下のとおり発言した。

パネリストの議論から、気候変動問題では各国が自らの責任を果たすとともに、それぞれの立場を尊重し、分かち合うことが重要であることを再認識した。パリ協定の実施に当たっては、エネルギーの低炭素化に加え、温室効果ガスの抜本的な削減のための新たなイノベーションが不可欠である。このため、我が国では2016年に地球温暖化対策推進法を改正し、気候変動対策を強化した。一方、緩和と適応は気候変動対策の車の両輪として進める必要があり、現在、適応計画の法制化について準備を進めているところである。さらに、途上国の気候変動対策の支援も引き続き行っていく。COP23では、途上国と共同してイノベーションを創出するコ・イノベーションをキーワードとした日本の気候変動対策支援イニシアティブ2017を表明したところである。我が国のビジョンと具体的な取組をまとめたイニシアティブにより世界の気候変動対策に今後も貢献していく。これらの進捗状況に関心を払い、低炭素経済へ着実に移行させることが議会の役目の1つである。

### **(3) 特別プレゼンテーション「気候変動科学：危機的状況にあるものは何か」**

マーティン・チュンゴング IPU事務総長がモデレーターを務め、基調演説として、ロベルト・オンドーウェ国連環境計画 (UNEP) プログラムオフィサーが概要以下のとおり発言を行った後、参加議員が発言を行った。

(イ) オンドーウェUNEPプログラムオフィサーは、気候変動に関する科学が国際舞台に登場した経緯を最初に説明し、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) やUNEPの取組により、温室効果ガスの排出量の増加が異常気象につながっていることは科学的に十分証明されていると説明した。さらにUNEPの最新の調査研究では、パリ協定の2℃以内の目標達成を最小費用で達成するには大いに困難を伴うと評価されているが、再生可能エネルギーのコストが急速に下が

るなど、エネルギーの変革が世界的に進んでいることを指摘した。最後に、議員の役割として、気候変動対策を持続可能な開発にも配慮して立案していく必要があること、また、適切な資源配分が行われるように予算の実行を監視することが重要であることを訴えた。

(ロ) 横山信一議員は概要以下のとおり発言した。

パリ協定に参加する全ての国のNDCでは2℃目標を達成できない状況にあるが、目標達成に向けて科学的根拠に基づき緩和と適応のための具体的な取組を進めることが重要である。この考えに立って、日本はCOP23に向け、気候変動対策支援イニシアティブ2017を発表したが、これは、日本の優れた技術をいかし、途上国のイノベーションを創出するコ・イノベーションを推進しようとするものであり、積極的にこのイニシアティブを支援していこうと考えている。また、日本は2020年までにアジア太平洋適応情報プラットフォームを設立する予定であり、これにより、アジア太平洋地域における気候変動の農業への影響や災害リスクを予測し、科学的知見に基づいた災害対応を支援することが可能になる。こうした状況を踏まえ、気候変動の農業影響の予測への取組は、途上国における適応計画の策定に貢献できるかについて基調演説者の意見を聴きたい。

横山議員の発言に対して、オンドーウェUNEPプログラムオフィサーから、適応策は緩和策と比べて定量化が難しく、定性的なアプローチが必要であるが、日本において農業影響の予測に関する技術が開発されるならば、アフリカの農業などにおいて非常に有効なものになると述べた。

#### **(4) 対話型パネルディスカッション「気候変動が引き起こす移住：次の課題は」**

アマドゥ・シセ・マリ国民議会議員（IPU持続可能な開発、金融及び貿易に関する委員会副委員長）がモデレーターを務め、パネリストとして、パトリック・サクダポラック・ウィーン大学教授及びウィニフレッド・マシコ・ウガンダ国民議会議員が概要以下のとおり発言を行った後、参加議員が発言を行った。

(イ) サクダポラック教授は、気候変動が引き起こす移住に関して次の3点を指摘した。1点目は、気候変動は脆弱性の高い人々の安全保障に影響を与えることであるとし、米国でのハリケーン・カトリーナによる被害などを例に挙げた。2点目は、気候変動が社会的な要因や個人的な要因に対して直接的又は間接的に影響を与えることにより移住は起こることを強調した。3点目としては、移住は気候変動への適応策の1つであるとする一方、社会システムが脆弱な場合に移住は起こるのであり、移住できずに留まる人々は全てのグループで最も脆弱であるとした。これらを踏まえ、脆弱な人々の適応能力を強化し、移住に関して選択肢や

自由度を与えるべきことを提言した。

(ロ) マシコ・ウガンダ国民議会議員は、気候変動による移住が切迫した問題であると正式に認識されたのは、COP16で採択されたカンクン適応枠組みであるとし、気候変動が引き起こす移住への理解や調整、協力を高めることが必要であるとされていることを説明した。これを踏まえ、国や地域、国際的なレベルで移住の問題について調整を行うに当たり、議会が重要な役割を果たすことができると指摘した。また、気候変動に起因する移住者の推測値として2億人という数値を挙げ、これがドイツ及びフランスの人口の合計よりも多いことから、移住問題がいかに深刻であるかを強調した上で、緩和の重要性に言及した。最後に、気候変動の問題において移住は大きな位置を占めており、これに的確に対応できれば、我々の地球はより良い居場所となることを訴えた。

(ハ) これらのパネリストの発言の後、羽生田俊議員は概要以下のとおり発言した。

巨大化したハリケーンや大規模な森林火災、豪雨や豪雪の発生など、最先端の科学技術を持つ米国でさえも気候変動による被害を防ぐことができない。そうした米国がパリ協定の脱退を表明したことは大きな問題であり、一刻も早くパリ協定に復帰し、これを牽引していくことを希望する。移住の問題については、医師の立場から、気候変動に起因する環境の変化により野生動物や昆虫が移動すると、これらを媒介とする感染症が問題となることを懸念している。感染症につながる環境の変化という問題に対しては、地球全体で知識を合わせて取り組む必要があり、米国が対策の先頭に立って取り組むことを希望する。

#### **(5) 閉会セッション「成果文書案の採択」**

ヘーン前ドイツ連邦議会議員及びメレセイニ・ブンニワンガ・フィジー議会議員から、各国提出の修正案を共同報告委員が取りまとめた成果文書案について説明があり、世界の大部分が地球温暖化の影響を受けていることへの懸念、気候変動に対する適応能力向上へのコミットメント、パリ協定未批准国への批准の奨励、政府及び非政府利害関係者の世界的な気候行動への関与の重要性、促進的対話の発展と自国議会での取組の重要性、パリ協定の緩和目標の今世紀後半での達成に向けた具体策の実行、グリーン雇用の創出と貧困との闘いを踏まえたNDCの見直しの奨励、最も脆弱な国へ特別の注意を払う決意等を盛り込んだ成果文書案は、コンセンサスにより採択された。日本国会代表団が提出した修正案については、米国のパリ協定離脱に言及したものは含まれなかったものの、それ以外の8件が成果文書の中に盛り込まれた。

### 3. その他の活動

日本国会代表団は、派遣期間中、議員会議出席に加え、韓国議会議員団と会談し、日中韓3か国の議員レベルにおける越境大気汚染に関する情報共有の必要性、大統領交代後の韓国における今後の環境政策の見通し等に関する議論を行った。また、ルベニ・フィジー議会議長を始めフィジー議会議員団と会談し、先進国と途上国が協力して国際会議や環境問題に取り組むことの意義、両国の国会における情報化の取組状況等に関する議論を行った。さらに、ロート・ドイツ連邦議会副議長と会談し、ドイツにおける総選挙後の連立政権樹立に向けた状況と環境政策への影響、東京オリンピック開催に対する日本国民の認識等に関する議論を行った。このほか、ケルンのネクストクラフトヴェルケ社において再生可能エネルギー等のバーチャル・パワープラント（6か国に分散している再生可能エネルギー発電等とその消費をオン・ラインにより制御・管理するもの）における電力取引等についての説明、ボンのドイツ環境省において使用済太陽光パネルの廃棄・リサイクル処理等についての説明を受けた。また、日本政府関係者からCOP23の進捗等に関し説明を聴取し意見交換を行ったほか、COP23会場等を視察した。

### 4. 終わりに

今回の派遣において、本代表団は、事前に成果文書案に対する修正案を提出し、議員会議においては、気候変動に関する諸課題について参加した各国の議員と幅広い観点から議論することができた。また、韓国、フィジー及びドイツの議会議員団と率直な意見交換を行い、気候変動対策を始めとする各国の環境政策の見通しやそれと関連する議員活動に対する双方の理解を深めるのに貢献したと考える。

最後に、本代表団のために種々の便宜を図っていただいた在ドイツ日本国大使館及びその他の関係者に対し、心から御礼申し上げ、本報告を終える。

## 気候変動枠組条約第 23 回締約国会議（COP23）の際の議員会議

2017 年 11 月 12 日 ドイツ連邦共和国、ボン

### 成果文書

(2017 年 11 月 12 日、コンセンサスにより採択)

1. 議長国フィジーの下、国連気候変動枠組条約第 23 回締約国会議（COP23）に際して世界中からボンに集まった我々議会人は、3 年連続で世界の平均気温が史上最高を記録している事実に懸念をもって留意し、また今日、世界の大部分が洪水、干ばつ及びハリケーンなどの異常気象事象の形で地球温暖化の大規模な影響により被災している事実を重大な懸念と共感をもって注視する。
2. パリ協定は、実体経済及び金融業界における変革のためのアジェンダであり、それゆえ気候の保護において画期的なものである。初めて地球上のほぼ全ての国が、国別の貢献目標を達成するための行動を通じて気候変動と闘うため、自国の貢献を定めた。同時に、協定は能力に制約のある国が適応及び緩和に関する行動を実施し得るよう、これらの国への資金、能力開発措置、技術移転及び技術開発という形で支援を提供するものである。
3. 我々は、国際社会が世界的な気候保護措置を支援するため、2020 年までに毎年 1,000 億ドルを動員するコミットメントを再確認したことを歓迎する。
4. 気候変動及びその影響は人類の存続に関わる脅威であり、我々は、世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏 2 度高い水準を十分に下回るものに抑え、また工業化以前よりも摂氏 1.5 度高い水準までのものに制限するための国及び地域議会の努力を追求する決意を再確認する。この目標に向け、我々は社会内の関連の対話を強化し、利害関係者による必要なプロセスを開始させるため利用可能な手段を活用する。我々は、気候変動の悪影響に適応する能力を高め、気候に対する強靱性を強化することが確保されるようコミットする。さらに我々は、自国の財政及び投資政策がパリ協定の目標に沿ったものとなるよ

う支援し、それにより資金の流れが温室効果ガスについてニュートラルな開発に適合したものとなるよう支援していく。

5. パリ協定が迅速に批准され、採択後1年内の2016年11月4日に早期発効したことは、協定の重要性を強調し、気候変動と効果的に闘うための国際社会の決意を示している。我々はこれを歓迎し、2020年以前に具体的な緩和策を講じ、自国が決定する貢献（NDCs）を策定するため、いまだに協定を批准していない全ての国に対し、批准するよう奨励する。さらに我々は、既に複数の国が気候に対するニュートラルな開発に関する長期戦略を提示している事実を歓迎し、またパリで合意されたとおり、全ての国に対し長期戦略を策定し、2020年以前に提出するよう奨励する。遅くとも2050年までに再生可能エネルギーに100%転換するという気候脆弱国連合などの発表、又は多くの国がNDCsを既に提示している事実は、国際社会が歩み始めた道筋にコミットしていることを示している。
6. また我々は、仙台防災枠組（2015年）の採択、第3回開発資金国際会議（2015年）、国連持続可能な開発サミット（2015年）及び採択された2030アジェンダ、第3回国連人間居住会議（2016年）、国連生物多様性会議（2016年）、国連海洋会議（2017年）など成功裏に行われた一連の国際的な活動及び会議の一部としてパリ協定を見ている。我々はこのことを、国際社会が主要な世界全体の課題に取り組み、それに対応する行動をとるためのコミットメントに関する明確なシグナルとして捉えている。さらに我々は、世界的な気候行動のためのマラケシュ・パートナーシップ及びNDCパートナーシップなど新たに設立されたパートナーシップと共に、幅広い活動を行う意思を示している多くの政府及び非政府の利害関係者の関与を歓迎する。
7. パリから始まった道筋は、2016年のマラケシュにおける気候変動会議において成功裏に進められた。パリ協定の履行に関する明確な政治的シグナルが発信され、協定の更なる発展に向けた針路が定められた。今、ボンにおいて進むべき次の段階は、2018年のCOP24において、確固としたルールブックを導入するための基礎を構築することである。さらに、緩和に関する野心についての最初の見直し（2018年の促進的対話）について計画を発展させ、野心を高めるための具体的な機会を示すことが重要である。
8. 全ての国は、協定の目的を達成するため、2020年までに当初のNDCsを見直すこと、又は新たな目標を提出することが求められている。我々は、気候に

関する目標を達成するために将来の投資が具現化されるよう、2018年の促進的対話を基に自国議会において取り組んでいく。

9. 1年当たりのCO<sub>2</sub>排出量は依然としてあまりにも高く、必要な削減とパリにおいて行われた各国の約束との間の格差が驚くほど大きいため、先進締約国は、経済全体における排出の絶対量での削減に取り組み、開発途上締約国は、自国の緩和に関する努力を衡平の原則並びに各国の異なる事情における共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に関する原則に則り、引き続き強化すべきである。開発途上締約国は、経済全体における排出の削減目標及び抑制目標に向けて時間とともに移行していくことが推奨される。時宜を得た構造改革をもたらし、気候を悪化させる化石燃料の補助金を撤廃するため、あらゆる分野において適切な基盤作りが行われる必要がある。各国の協定の実施に際しては、工業、農業、輸送分野及び冷暖房分野並びに森林及びグリーンインフラストラクチャーに対する十分な注意が払われなければならない。パリで定められた緩和目標が今世紀後半までに達成されるよう、速やかに具体的な対策を講ずることが特に重要である。
10. また現在、世界の大部分で化石エネルギー源よりも再生可能エネルギーが既に安価になっているという事実は、経済的に魅力的であり気候を悪化させるエネルギーの利用を終結させる。また、再生可能エネルギー及び優れたエネルギー効率の世界的な拡大は、グリーン雇用の創出及び貧困との闘いに大きく貢献する。我々は特にこのようなことを背景に、世界の全ての国に対し、自国のNDCsを見直し、それに基づき適応するよう奨励する。
11. 我々世界中の議会人は、フィジーが議長国を務めたボンでの気候変動会議をパリ協定の実施の上で重要な一里塚として捉えるとともに、最も脆弱な国々の関心事に特別の注意を払うという我々の強い希望をここに表明する。